ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
Vol. XXV, 5 SECTIO G 1978

Instytut Państwa i Prawa PAN

Jan Piotr PRUSZYŃSKI

Prawa i obowiązki stron w administracyjnych postępowaniach odrębnych

Права и обязанности сторон в особых административных производствах

Rechte und Pflichten der Parteien in besonderen Verfahren

UWAGI WSTĘPNE

Termin „postępowanie odrębne" nie jest treściowo jednolity. Zasadniczym czynnikiem wpływającym na potrzebę wyodrębnienia niektórych rodzajów postępowania administracyjnego jest fakt, iż tradycje prawa administracyjnego wpłynęły na autonomiczne uregulowanie pewnych działów administracji. Gdy w prawie cywilnym mamy do czynienia z *corpus iuris clausum* — tu wielość i odrębność działań administracji powoduje konieczność zastosowania różnych trybów działania nie pozostających we wzajemnej zależności. Znalazło to wyraz w przepisach art. 194 polskiego kodeksu postępowania administracyjnego, który generalnie wyłącza spod działania w ramach k.p.a. postępowanie:

1) przed organami państwowego arbitrażu gospodarczego;

2) karno-administracyjne;

3) karno-skarbowe;

4) przed komisjami rozjemczymi;

5) w sprawach ubezpieczeń społecznych i rent;

6) dyscyplinarne;

7) podatkowe;

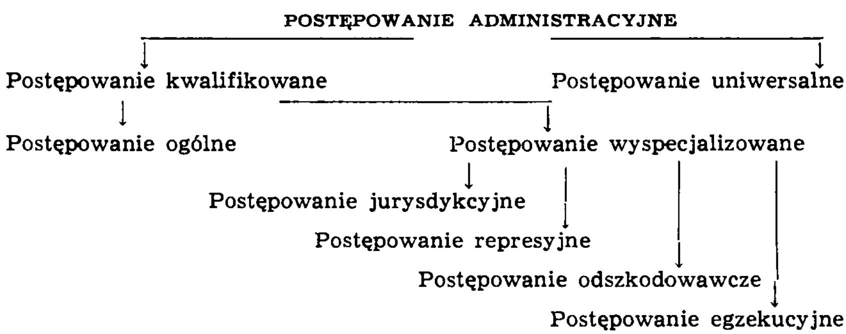
8) przed polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi i konsularnymi za granicą;

9) przed organami administracji wojskowej w sprawach powszechnego obowiązku wojskowego, świadczeń osobowych i rzeczowych na rzecz obro-

ny państwa i odpowiedzialności majątkowej za szkody w mieniu wojskowym.

Jak możemy zauważyć, zakres wyłączeń obejmuje zarówno postępowanie o charakterze „sądowym" [1] i postępowanie przed wyodrębnionymi organami [2], jak również określone grupy spraw od strony rzeczowej [3], jeżeli działanie organu wiąże się z pewnymi odrębnościami postępowania. Jest oczywiste, że odmienność regulacji postępowania nie zawsze wiąże się z pełną odrębnością regulacji prawnomaterialnej. Przeciwnie, większość zasad podstawowych, sformułowanych w przepisach ogólnych k.p.a. czy też takich zasad, jak zasada skargowości, odnosi się do postępowania administracyjnego niezależnie od jego typu i właściwości organów rozstrzygających, co wyraźnie stwierdza kodeks (art. 194 § 3).

Od strony mechanizmu postępowania, można — jak to ujmuje J. Borkowski [4] — wyróżnić w następujący sposób jego rodzaje:



Postępowanie ogólne, będące przedmiotem osobnych referatów, to nazwa umowna przyjęta dla działania obejmującego swym zasięgiem najszersze pole funkcjonowania administracji i podlegającego w całości przepisom kodeksu postępowania administracyjnego. Postępowania wyspecjalizowane możemy ze względu na szczególny podmiot podzielić na:

1) postępowanie przed przedstawicielstwami dyplomatycznymi i konsularnymi za granicą;

2) postępowanie przed organami administracji wojskowej;

3) postępowanie przed komisjami rozjemczymi.

---

[1] Por. na ten temat W. Dawidowicz: *Ogólne postępowanie administracyjne, Zarys systemu*, Warszawa 1962 oraz Z. Janowicz: *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1976.

[2] Kodeks postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 r., Dz. U. nr 30, poz. 168.

[3] Por. G. Langrod: *La codification de la procédure administrative non contentieuse en Pologne*, La Revue Administrative 1960.

[4] *Postępowanie administracyjne, Zarys systemu*, Warszawa 1976.

Ze względu na czynnik represji wyróżniamy:

1) postępowanie karno-skarbowe;
2) postępowanie w sprawach wykroczeń;
3) postępowanie dyscyplinarne.

Indywidualny charakter rozstrzyganych spraw pozwala na wyróżnienie:

1) postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych i rent;
2) postępowania w sprawach powszechnego obowiązku obrony;
3) postępowania w sprawach podatkowych.

Jak widać z powyższej klasyfikacji, ich poszczególne zakresy nie wykluczają się wzajemnie, a nawet zachodzą na siebie. W doktrynie polskiej przyjęło się uważać za postępowania odrębne takie postępowania, które charakteryzują się wyłączną właściwością organów, określoną odrębnymi zespołami przepisów prawnomaterialnych, szczególnym charakterem praw i obowiązków strony oraz indywidualnością rozstrzygnięć.[5] W postępowaniach tych szczególnie wyraźnie rysuje się zasada nierówności stron i zasada właściwości organu zainteresowanego w określonym rozstrzygnięciu, przeciwnie niż w procesie cywilnym *(nemo iudex in causa sua)*, podyktowana nadrzędną w postępowaniu administracyjnym zasadą „interesu społecznego".

Wybór trzech rodzajów postępowania do ilustracji pozycji strony w administracyjnym postępowaniu odrębnym w Polsce nie jest przypadkowy. Każdy z omawianych niżej typów łączy w sobie charakterystyczne cechy, będące wynikiem tendencji rozwojowych wielu kodyfikacji państw socjalistycznych. Odrębności te jednak nie wykluczają możliwości przynajmniej częściowego poddania postępowań odrębnych przepisom k.p.a., za czym wypowiadają się liczni przedstawiciele nauki prawa.

Aby określić szczególne prawa i obowiązki strony w postępowaniu, należy przypomnieć, iż w myśl art. 25 k.p.a.: „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek." Niezależnie od praw strony do składania wniosków, do żądania czynności organu, do odwołania i skargi pozycja jej nie jest jednolita we wszystkich typach postępowań. Zależy to przede wszystkim od charakteru organu, przed którym toczy się postępowanie. Inny jest charakter strony w postępowaniu ubezpieczeniowym, inny w podatkowym. Niedopełnienie obowiązku na przykład udokumentowania stanu faktycznego może w pierwszym z nich powodować jedynie *nullitas* względną, w drugim zaś — represję. Tam gdzie w k.p.a. wymagana jest zdolność strony do czynności prawnych, w postępowaniach odrębnych wcale nie musi być ona regułą,

[5] *Ibid.*

np. wobec uprawnień do ubiezpieczenia społecznego osoby ubezwłasnowolnionej, która wypełnia kryteria materialnoprawne kwalifikujące otrzymanie renty. We wszystkich jednak rodzajach postępowania obowiązują zasady podstawowe, sformułowane w art. 4—12 k.p.a.:

1) praworządności;

2) uwzględnienia z urzędu interesu państwa, interesu społecznego oraz *ex aequo* słusznego interesu obywatela;

3) trwałości (ostateczności) decyzji.

Istotne znaczenie mają też zasady, którymi winien się kierować organ rozstrzygający, a mianowicie:

1) zasada prawdy obiektywnej;

2) zasada zaufania obywatela do organu administracji;

3) zasada udzielania pomocy prawnej, aby strona nie poniosła uszczerbku na skutek nieznajomości prawa;

4) zasada przekonywania, tj. wyjaśniania stronie zasadności decyzji;

oraz zasady: odrębności postępowania administracyjnego, względnej jawności, swobodnej oceny dowodów, zwięzłości i pisemności, z których wynika charakter każdego postępowania przed organami administracji.

Omawiane niżej trzy rodzaje postępowania charakteryzuje wewnętrzna spoistość i duża odrębność nie tylko rzeczowa, lecz także organizacyjna. W odniesieniu do postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych i rent wynika to przede wszystkim ze szczególnej funkcji systemu ubezpieczeń społecznych w ramach prawa pracy; w sprawach wojskowych wiąże się z funkcjami obronnymi aparatu państwa. Nieco mniej wyraźnie rysuje się ta odrębność w postępowaniu podatkowym, aczkolwiek i tu tradycyjnie rozumiana funkcja państwa jako *stationis fisci* uzasadnia historyczny rozwój odrębnego postępowania administracyjnego, choć nie wyklucza możliwości objęcia go regulacją ogólną.

POSTĘPOWANIE W SPRAWACH UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH I RENT

System ubezpieczeń społecznych i rent w Polsce cechuje jednolitość i powszechność oraz tendencja do obejmowania uprawnieniami ubezpieczeniowymi coraz szerszych kręgów pracowniczych. Ostatnie regulacje prawne umożliwiają otrzymanie świadczenia z tego tytułu nie tylko osobom, które przepracowując określony czas uzyskały prawo do renty, czy osobom, które na skutek inwalidztwa utraciły możliwość wykonywania pracy zarobkowej. Możliwe jest więc na przykład przeniesienie własności gospodarstwa rolnego na państwo i uzyskanie z tego tytułu renty.

Ubezpieczenie społeczne ma charakter przymusowy. Szczególnie silnie zaznacza się to w sferze pracodawców sektora nieuspołecznionego, na któ-

rych spoczywa obowiązek dbałości o ubezpieczenie pracowników. Prawa materialne do ubezpieczenia z różnych tytułów posiadają liczne grupy pracowników, a tendencja do ubezpieczenia powszechnego przejawia się na przykład w planowanym w najbliższej przyszłości objęciu prawami rentowymi ogółu rolników, również indywidualnych. Niezależnie od tego, czy podstawą renty jest inwalidztwo, czy wysługa lat lub inne przesłanki, podstawą świadczenia ubezpieczeniowego jest stwierdzenie przez właściwy organ, że pracownik spełnia ustawowe wymogi dla uzyskania renty.[6]

Prawo do ubezpieczenia należy więc do podstawowych praw obywatelskich. Jego realizacja z przyczyn oczywistych nie następuje automatycznie. Akt prawny o charakterze deklaratoryjnym, wydawany indywidualnie, uzależniony jest od udokumentowania przez stronę wysługi lat, ciągłości pracy, wysokości poborów bądź innych okoliczności uprawniających do renty. Ciężar dowodowy spoczywający na stronie jest ograniczony do dokumentów podstawowych, przy czym do dowodów zalicza się zarówno dokument (dowód) osobisty, jak i posiadaną przez cały czas zatrudnienia książeczkę (legitymację) ubezpieczeniową, w której wykazuje się dane o zatrudnieniu i która uprawnia równocześnie do korzystania z bezpłatnej opieki lekarskiej. Nieco odmiennie przedstawia się pozycja strony w postępowaniu o uzyskanie renty z tytułu częściowej lub całkowitej utraty zdrowia, uniemożliwiającej kontynuowanie pracy w ogóle lub na określonym stanowisku.

Prawa stron realizowane są dla większości pracowników w postępowaniu przed oddziałami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.[7] Jedynie niektóre grupy pracowników realizują swe prawa przed innymi organami na mocy odrębnych przepisów. Pracownicy kolejnictwa podlegają w tym zakresie Okręgowym Dyrekcjom Kolei Państwowych, zaś zawodowi wojskowi — Wydziałowi Finansowemu Ministerstwa Obrony Narodowej.

Jeżeli wymagane jest stwierdzenie stanu zdrowia lub jego utraty, podstawę stanowi orzeczenie Komisji do Spraw Inwalidztwa i Zatrudnienia. Komisja jest organem fachowym, powołanym w dwu instancjach zarządzeniem Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W skład komisji powołuje się w większości osoby z wyższym wykształceniem medycznym i praktyką w lecznictwie otwartym i szpitalnym. Komisji przysługuje prawo żądania wszelkich dokumentów, świadectw zdrowia, kart informacyjnych leczenia szpitalnego oraz prawo kierowania strony na badania uzupełniające. Wydana decyzja zawiera zaliczenie do określonej grupy inwalidztwa, zależnie od stopnia i trwałości utraty zdrowia. Zakłady pracy

---

[6] Omawia to szeroko E. Modliński: *O charakterze stosunków prawnych ubezpieczenia społecznego*, „Nowe Prawo" 1967, z. 12.

[7] Patrz ustawa z 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. nr 3, poz. 6.

zobowiązane są do udzielania pomocy i informacji oddziałom ZUS, a także jego inspektoratom i punktom informacyjnym, sprawującym pomocniczą rolę w gromadzeniu dokumentacji niezbędnej do realizacji prawa do ubezpieczenia.

Prawa strony w tej części postępowania mają charakter obligatoryjny. Może ona działać osobiście lub przez pełnomocnika. Nie można odmówić prawa do ubezpieczenia z uwagi na błędy formalne. Brak właściwych dokumentów powoduje jedynie zawieszenie prawa do renty i wyznaczenie terminu na uzupełnienie danych. W celu zapewnienia prawidłowej realizacji pracowniczych praw do ubezpieczenia, stworzono przejrzysty instancyjnie, choć formalnie dość złożony, system organów nadzoru, instancyjnej kontroli administracyjnej oraz organów sądowych.

Od decyzji organu I instancji (Komisja do Spraw Inwalidztwa i Zatrudnienia, oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych) służy stronie odwołanie do organu hierarchicznie nadrzędnego. Istnieje ponadto nadzór instancyjny o charakterze ekspertalnym, sprawowany przez wojewódzkiego inspektora zdrowia. Na podstawie rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z 12 grudnia 1968 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalne i zasad wypłaty tych świadczeń [8], strona może występować indywidualnie, przedkładając właściwe dokumenty, bądź działa za nią — w zakresie składania wniosku — jej pracodawca (§ 10—12). Znaczna część środków dowodowych ma charakter uproszczony. Organ rentowy (ZUS) opiera się na dokumentach osobistych. Postępowanie to może być w przypadku zaginięcia dokumentów (np. podczas działań wojennych) uzupełnione zeznaniami świadków i oświadczeniami strony. Nie jest to postępowanie autonomiczne, gdyż, jak stanowi § 81 powołanego rozporządzenia, mają doń pełne zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące ogólnych zasad postępowania (art. 4—7, 10—11), wyłączenia pracownika i organu (art. 21—24), doręczeń (art. 38, 39, 42, 44), wezwań (art. 46—51), terminów (art. 53), protokołów (art. 62—67), dowodów (art. 70—74) oraz udziału prokuratora (art. 143—150).

W instancyjnym toku postępowania przewidziana jest również możliwość odwołania się strony do Rady Nadzorczej oddziału ZUS. Ten — jak pisze J. Borkowski [9] — „organ społeczno-zawodowy" nadzoruje prawidłowość działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych tak od strony ogólnej, jak i w sprawach indywidualnych. Powoływany jest przez miejscowo właściwy terenowy organ administracji wspólnie z instancją związku zawodowego i działa na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 20 grudnia 1974 r. w sprawie organizacji i działania rad nadzorczych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz trybu postępowania przed radami

[8] Dz. U. nr 48, poz. 347.

[9] *Op. cit.*

nadzorczymi.[10] Postępowanie przed radą w wyniku odwołania strony ma charakter quasi-sądowy. Zespół orzekający, w składzie przewodniczącego i czterech członków orzeka w posiedzeniu jawnym, opartym na dokumentach i protokołowanym, którego podstawą jest wniosek strony lub jej pełnomocnika. Orzeczenie jest ograniczone tylko co do roszczenia będącego przedmiotem decyzji, może rozstrzygać jednak ponad żądanie wniosku. Orzeczenie to zapada na posiedzeniu niejawnym, posiada uzasadnienie i jest doręczane stronie w ustalonym terminie 14-dniowym. Na podstawie § 36 powołanego rozporządzenia stronie służy dalsza droga odwoławcza, wyłącznie jednak sądowa, gdyż orzeczenie rady nadzorczej ZUS jest w trybie administracyjnym ostateczne.[11] Ustawa z 24 października 1974 r. powołała okręgowe sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, właściwe w rozstrzyganiu sporów ze stosunku pracy i w sprawach rentowych. Niezależnie od wymienionych szczebli postępowania istnieje środek nadzwyczajny umożliwiający podważenie decyzji lub zmianę wyroku, wydanych w sprawie o świadczenia pieniężne z tytułu ubezpieczenia społecznego (art. 75—83 ustawy) w przypadku rażącego naruszenia prawa lub interesu państwa. Nadzór nad orzecznictwem sądów pracy i ubezpieczeń społecznych sprawuje Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego.

Na uwagę zasługuje prosty tryb postępowania i indywidualny charakter rozstrzygnięć, możliwość przywracania terminów, ułatwienia dowodowe oraz sądowa kontrola orzeczeń, nie będąca regułą w innych typach postępowania administracyjnego.

Wykraczałoby poza ramy tematu omawianie zasad realizacji uprawnień strony, wspomnieć jednak trzeba, że jest ona znacznie uproszczona, a tryb wypłaty świadczeń, kontrola zasadności wysokości świadczenia rentowego organizowana jest w formie doręczeń pocztowych.

Uprawnienia do rent specjalnych mogą być wnioskowane również przez organizacje państwowe i stowarzyszenia. Przykładem ilustrującym takie działanie może być występowanie o rentę dla byłych członków ruchu oporu i więźniów obozów koncentracyjnych zrzeszonych w Związku Bojowników o Wolność i Demokrację.

Wykształcony aparat administracji w dziedzinie ubezpieczeń i rent, szczególny charakter postępowania, a przede wszystkim jego sądowa kontrola pozwalają mniemać, iż ten typu postępowania jest w swej istocie odrębny, mimo możliwości rozszerzenia nań działania innych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

---

[10] Rozporządzenie RM z 20 grudnia 1947 r. w sprawie organizacji i działania rad nadzorczych ZUS, Dz. U. nr 49, poz. 302.

[11] Por. na ten temat: Z. L e o ń s k i: *Rady nadzorcze ZUS i jego oddziałów*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1961, nr 4.

POSTĘPOWANIE W SPRAWACH POWSZECHNEGO OBOWIĄZKU OBRONY [12]

Formie realizatorskiej organów wojskowych, polegającej na bezpośrednim i praktycznym wykonywaniu zadań obronnych państwa, odpowiada w sferze administracji szczególna forma organizatorska — postępowanie w sprawach powszechnego obowiązku obrony kraju. [12] Podstawowy w tej dziedzinie akt prawny to ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.[13] „Koordynowanie działalności naczelnych i terenowych organów administracji państwowej w zakresie obronności kraju" (art. 5, pkt 1.4) należy do organu ponadresortowego pod nazwą Komitet Obrony Kraju, będącego komitetem Rady Ministrów do spraw obronności. Naczelny organ administracji — Minister Obrony Narodowej, ma również szczególny charakter i funkcje odbiegające od zadań innych resortów administracji. Hierarchiczny układ oraz szczególne zasady działania charakteryzują postępowanie w sprawach powszechnego obowiązku obrony. Zasady te uzupełniają, ale nie wykluczają katalogu zasad wymienionych poprzednio w odniesieniu do innych rodzajów postępowania i dają się sformułować następująco: 1) zasada kierowniczej roli partii, 2) zasada centralizacji, 3) zasada dyscypliny wojskowej (dla osób w czynnej służbie), 4) zasada jednoosobowego dowodzenia (kierowania).

Postępowanie zostało *expressis verbis* wyłączone spod działania kodeksu postępowania administracyjnego (art. 194 pkt 2), a właściwość ogólną organów administracji, np. w zakresie zawiadomień i doręczeń, jak i właściwość szczególną wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień oraz składu komisji poborowych normują przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 1 kwietnia 1968 r. w sprawie składu komisji poborowych [14], rozporządzenia Ministrów Spraw Wewnętrznych i Obrony Narodowej w sprawie przygotowywania i przeprowadzania poboru [15], rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 27 lipca 1968 r. w sprawie rejestracji przedpoborowych [16] i rozporządzenia Rady Ministrów z 3 września 1971 r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony kraju [17].

Do rozstrzygania w sprawach poboru i czynności w tym zakresie powołuje się corocznie organy specjalne: komisje poborowe działające w dwu instancjach w jednostkach administracji terenowej. Ogólny przepis pra-

[12] Najobszerniej omawia te sprawy M. Szadkowski: *Zarys prawa wojskowego, Część III: Wojskowe prawo administracyjne,* Warszawa 1975.

[13] Dz. U. nr 44, poz. 220.

[14] Dz. U. nr 10, poz. 51.

[15] Dz. U. nr 28, poz. 186.

[16] Dz. U. nr 28, poz. 187.

[17] Dz. U. nr 23, poz. 213.

wa konkretyzuje tu decyzja indywidualna o charakterze ostatecznym, mająca formę zgodnego z przepisami i wiążącego rozstrzygnięcia, ustalającego obowiązek obywatela polskiego (w rozumieniu ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim). Na osobach odpowiadających określonym granicom wieku i kategorii zdrowia spoczywa obowiązek poddania się poborowi. Czasowe lub stałe zwolnienie od obowiązku wojskowego lub przeniesienie do rezerwy bez odbywania zasadniczej służby wojskowej przysługuje osobom niezdolnym do służby z przyczyn zdrowotnych, z racji odbywania nauki (studiów), a także jedynym żywicielom rodzin. W postępowaniu wojskowym rozstrzygane są również sprawy: 1) wojskowych ubezpieczeń społecznych i rent, 2) świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony kraju, 3) odpowiedzialności materialnej żołnierzy za szkody w mieniu wojskowym.

Charakter postępowania wynika nie tylko z autonomii organizacyjnej wojska czy też z ogólnych instytucji proceduralnych, które nie mogą mieć tu szczególnego zastosowania. Przykładowo: obowiązująca i tutaj zasada skargowości na zasadach sformułowanych w k.p.a. (dział IV) działa tylko do chwili powołania do wojska, gdy osobom powołanym do służby czynnej służy jedynie prawo do wniesienia tzw. raportu z prośbą, nie będącego skargą w rozumieniu prawa administracyjnego. Praktyka wykształciła tu obowiązek rozpatrywania odwołań osób podlegających poborowi przed powołaniem do służby czynnej, mimo iż decyzja o powołaniu jest natychmiastowo wykonalna.

Silniej niż gdziekolwiek zaznacza się też w tym postępowaniu zasada hierarchicznego podporządkowania i osobistej odpowiedzialności za wykonanie polecenia (rozkazu). Pozycja prawna strony jest więc szczególna. Przepisy tak materialne, jak i proceduralne normują w sposób odmienny niż w k.p.a. na przykład sprawy zawiadomień i doręczeń, w trzech różnych formach. Ogólne obwieszczenie o poborze w formie afiszu obowiązuje wszystkie wymienione w treści osoby w danej kategorii wieku. Zawiadomienie o stawiennictwie indywidualne i imienne wzywa do stawienia się przed komisją poborową z określonymi dokumentami. Imienna karta powołania wzywa poborowego do służby wojskowej. Postępowanie ma charakter uproszczony, opierając się na niektórych zasadach ogólnych, np. informowania strony o przysługujących jej prawach i normowane jest wewnętrznymi przepisami Ministra Obrony Narodowej. Brak jest instytucji procesowej wznowienia postępowania. Odmiennością postępowania jest również jego obligatoryjny charakter. Strona nie „żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny” (art. 25 k.p.a.). Obowiązek jej jest określony prawem i realizowany w ustalonej prawem formie. Można uważać, że w pewnych przejawach postępowanie to zbliżone jest do postępowania egzekucyjnego. Nieprzedstawienie niezbędnych dowodów, któ-

rych ciężar spoczywa na stronie, lub niewykonanie określonej prawem czynności powoduje natychmiastową wykonalność orzeczenia, które w przypadku przedstawienia dowodów byłoby treściowo odmienne. Represja administracyjna czy nawet karna w wypadku naruszenia obowiązków prawnych strony nie niweczy ponadto obowiązku ciążącego na osobie. Decyzje w sprawach podlegających ustawie z r. 1967 [18] nie muszą być utrwalane w formie pisemnej, są ostateczne i wykonalne. Również ostateczna jest decyzja wydana w I instancji przez naczelny organ administracji. Poza odwołaniem wnoszonym w ustalonym terminie dwutygodniowym i rozpatrywanym przez komisję poborową przed wcieleniem poborowego do wojska, postępowanie odwoławcze może być wszczęte z inicjatywy kierownika wojskowej komendy uzupełnień lub na wniosek komisji lekarskiej, jeżeli nastąpiło istotne pogorszenie stanu zdrowia osoby powoływanej do wojska. Z uprawnień reformacyjnych i kasacyjnych korzystają w tym postępowaniu hierarchicznie zwierzchnie organy nadzorcze i odwoławcze do Ministra Obrony Narodowej włącznie. Wszystkie te cechy wskazują na odrębność postępowania, w którym swoboda administracji i ciężar obowiązków strony, przy zachowaniu zasad praworządności, dyktuje klasyczna zasada *salus rei publicae suprema lex.*

POSTĘPOWANIE W SPRAWACH PODATKOWYCH

Postępowanie podatkowe zalicza się do najstarszych procedur administracyjnych i dotyczy spraw zobowiązań finansowych (danin) na rzecz skarbu państwa (*fiscus*).

Prawo materialne normuje rodzaje i formy podatków i zasady ich wymiaru inne dla osób fizycznych i prawnych. Odmiennie też kształtują się obowiązki polegające na dokumentowaniu podstawy opodatkowania za pomocą ksiąg rachunkowych prowadzonych obowiązkowo (np. dla jednostek gospodarki uspołecznionej, spółdzielczości i prywatnego sektora handlowo-usługowego) lub oświadczeń strony składanych na żądanie organu (niektóre osoby fizyczne). Wymiar podatku według ustalonego taryfikatora ma charakter aktu indywidualnego rodzącego zobowiązanie strony.

Postępowanie opiera się na przepisach dekretu z 16 maja 1946 r. o postępowaniu podatkowym.[19] Dekret ten powierza zwierzchni nadzór nad całokształtem działań Ministrowi Finansów, który w trybie zarządzeń normuje zasady i formy opodatkowania, podmioty zobowiązane i uprawnione oraz zakres zobowiązań.

---

[18] Patrz przypis 13.

[19] Dz. U. 1963, nr 11, poz. 60.

Właściwość miejscowa terenowych organów administracji ma charakter ogólny i wynika z podziału terytorialnego. Właściwość rzeczowa obejmuje nie tylko podatki płacone przez przedsiębiorstwa i instytucje oraz osoby fizyczne, lecz również wpłaty z tytułu tzw. ubezpieczeń obowiązkowych, a także opłaty za świadczenia energetyczne, łącznościowe i komunikacyjne. Rozszerza to zarówno pojęcie strony w postępowaniu podatkowym, jak też powoduje pewną niejednolitość organizacyjną. Obok organów administracji i ich urzędów (wydziały finansowe), działających na zasadach analogicznych do innych jednostek urzędów wojewódzkich istnieją organy kolegialne powołane zarządzeniem Ministra Finasów z 21 grudnia 1956 r., nazwane komisjami odwoławczymi.[20] Niektóre czynności w tym zakresie sprawują urzędy opłat telekomunikacyjnych, podlegające Ministrowi Łączności, inne — wydziały komunikacji i wydziały energetyki. Postępowanie podatkowe ma charakter indywidualny i w większym stopniu niż inne typy postępowania opiera się na dokumentach w postaci stałych ksiąg rachunkowych. W postępowaniu często występuje biegły, którym jest księgowy. Czynnik obywatelski, jako wyraz realizacji konstytucyjnej zasady udziału obywateli w rządzeniu państwem, stanowią wyżej wspomniane podatkowe komisje odwoławcze. Strona w postępowaniu ma prawo działać osobiście lub przez pełnomocnika, składać zeznania ustnie lub do protokołu, albo w formie pisemnej. Szczególnie surowo przestrzega się tu zasady odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, utrudniające wymiar podatku lub z tego tytułu narażające na straty skarb państwa. Również na ogólnych zasadach składa się prośby, odwołania od decyzji i zażalenia na działalność organu. Postępowanie dowodowe ze świadków ma również charakter obligatoryjny, to znaczy osoby prawidłowo wezwane do złożenia zeznań są obowiązane stawić się pod rygorami administracyjnymi. Świadkami w postępowaniu podatkowym nie mogą być jednak osoby niezdolne do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń, funkcjonariusze publiczni oraz wojskowi w zakresie objętym tajemnicą urzędową, a także duchowni w zakresie tajemnicy spowiedzi.

W przeciwieństwie do poprzednio omówionych postępowań, na stronie w postępowaniu podatkowym albo bardziej ogólnie — na osobach i grupach osób wymienionych w zarządzeniu Ministra Finansów ciąży obowiązek corocznego zgłaszania obowiązku podatkowego i składania koniecznych wyjaśnień. Postępowanie wyjaśniające ma charakter dokumentalny (księgi). W razie potrzeby organ finansowy może zarządzić rozprawę ustną z udziałem stron, świadków, biegłych i organów ochrony prawnej.

[20] M. P. nr 106, poz. 1238; zm. 1964, nr 85, poz. 401.

Materiały informacyjne mogą być w razie potrzeby uzupełniane wizją lokalną, kontrolą ksiąg lub lustracją dokonywaną przez upełnomocnionych pracowników organu finansowego.

Decyzja zawiera pouczenie o terminie i trybie składania odwołania lub zażalenia. Odwołanie służy stronie tylko do jednej instancji bezpośrednio nadrzędnej i składane jest na piśmie, za pośrednictwem organu wydającego decyzję, z tym że zachowana została zasada dewolucji kompetencji, polegająca na uprawnieniu do przeniesienia w uzasadnionych przypadkach sprawy do organu wyższego, poza trybem odwoławczym. Postępowanie podatkowe nie zna instytucji zawieszenia postępowania, jedynie jego wstrzymanie, gdy wymaga tego ocena prawdziwości dowodów.

Obowiązki strony w tym postępowaniu można zatem skatalogować następująco: 1) obowiązek udowodnienia podstawy opodatkowania, 2) obowiązek zgłoszenia, 3) obowiązek podatkowy, 4) obowiązek składania zeznań podatkowych. W razie niemożności stwierdzenia wysokości podstawy opodatkowania organ finansowy może z urzędu dokonać oszacowania tej podstawy (inaczej niż np. w postępowaniu w sprawach ubezpieczeń).

Uprawnienia strony mają charakter zbliżony do praw strony w postępowaniu ogólnym. Zwykłe środki prawne to zażalenia, odwołania i wnioski o rozpoznanie w trybie rozprawy. Istnieje również instytucja sprzeciwu od uchwały podatkowej komisji odwoławczej, służąca przewodniczącemu tej komisji (powoływanemu przez wojewodę z grona pracowników wydziału finansowego).

* * *

W przeciwieństwie do omówionych poprzednio postępowań nie ma uzasadnionej konieczności utrzymywania stałego, odrębnego trybu postępowania, którego odrębności natury tradycyjnej wynikają z rozstrzygania w ściśle określonej sferze administrowania. Każdy rodzaj postępowania ma swe instrumenty charakterystyczne tylko w swej dziedzinie. Organ finansowy może na przykład zarządzić zamknięcie przedsiębiorstwa uchylającego się od zgłaszania obowiązku podatkowego, ale tego rodzaju cechy charakterystyczne nie przesądzają jeszcze o autonomicznym, choćby częściowo, charakterze postępowania.

Istnieje wiele dziedzin administracji, w których całkowicie odmiennie potraktowane uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania, tryb działania, a nawet szczególna pozycja organów odwoławczych mogłyby uzasadniać tworzenie tzw. postępowań odrębnych, jak na przykład postępowanie w sprawach ochrony, dóbr kultury, postępowanie w sprawach stopni naukowych, gdyż oba mają wyodrębnione przepisy materialne, ustaloną drogę postępowania i względną autonomię organizacyjną. Wobec

istnienia wspólnych zasad przewodnich, wspólnego systemu środków prawnych i działania w jednolitym systemie administracji państwowej tworzenie postępowań odrębnych na zasadach różnic rzeczowych wydaje się tendencją przestarzałą, od której odejście w kierunku regulacji uniwersalnej może przyczynić się do pogłębienia znajomości prawa i doskonalenia działania aparatu administracji.

РЕЗЮМЕ

Число особых производств может быть неограниченным, что связано с многоаспектностью деятельности администрации. Решающее значение здесь имеют как содержание производства, так род органа или, наконец, форма. Исходя из законодательного определения, содержащегося в ст. 194 Кодекса административного производства, особым производством считается: производство перед дипломатическими и консульскими представительствами за границей, перед органами администрации по военным делам и перед мировыми комиссиями. Фактор репрессии характеризует уголовнофинансовое и дисциплинарное производства, а также процессы по делам административных нарушений. Индивидуальный характер решений характеризует производство по делам пенсий, налоговое производство и производство по делам всеобщей воинской обязанности, однако во всех типах особого производства действуют основные принципы административного производства. Для иллюстрации особого производства автор выбрал три следующих его вида: 1) производство по делам пенсий и социального страхования, 2) производство по делам всеобщей воинской обязанности (по военным делам), 3) налоговое производство.

Автор считает, что заинтересованность государственной власти в охране его интересов решает об „официальном" характере производства так же и по делам социального страхования, однако положение, права и обязанности сторон неодинаковы. Недосмотр обязанности представления документа о состоянии или правомочиях сторон может вызвать в одном производстве *nullitas*, а в другом репрессии. В производстве по делам социального страхования существует тенденция к автоматизации производства, унифицированию доказательственных стредств и документации, вызванные расширением круга лиц, подлежащих социальному страхованию.

Совершенно отдельной темой являются задачи по обороне государства. Здесь общие принципы дополняются принципами единоличного руководства, дисциплины и централизации, вызывая облигационный характер производства. Заслуживает внимания точное определение прав лиц, подлежащих воинской обязанности, и тенденция к „огражданствованию" производства, совершенно верно урегулированного особо.

Более сомнительным является особое урегулирование налогового производства. Хотя процедура этого производства одна из самых старых, мы не находим в нем ничего материально или формально особого, оправдывающего такое обособление, следовательно в противоположность другим, названным выше типам, нет обоснованной причины сохранения этой обособленности. Как указывалось в докладе, существуют разные типы решений, которым можно было бы подчинить особые типы производства. Однако мы не считаем, что необходимо администратизирование и специализированное правовое урегулирование всех ро-

дов действий администрации, созданной обществом и служащей обществу. Границы между общим и особым производством нечетки и полностью зависят от регулирования в позитивном праве, т.к. каждый вид деятельности администрации подчинен материальным и процессуальным нормам, касающимся только и исключительно его. Это совершенно не изменит того факта, что в свете действующих норм и в организацию унифицированной системе деятельности администрации в Польше тенденция к увеличению особых производств нам кажется устаревшей; стремление к универсализации административного производства, охватывающего как можно большее число специализированных регулирований, способствуя углублению знания права, одновременно способствует усовершенствованию деятельности административного аппарата.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Mannigfältigkeit der Verwaltungstätigkeit macht praktisch die Menge der Verfahren unbegrenzt. Für die Wahl treffen, können wir den Inhalt des Verfahrens, oder Art der Behörden, oder Forme des zu fassenden Entschlusses bemerken. Die Vorschriften des Gesetzbuches in Achtung bringend, kann man das spezialisierte Verfahren nach dem Artikel 194 VVG als das aus Regelungsbereich des Gesetzbuches ausgeschlossene Verfahren unterscheiden. In Hinblick auf das besondere Subjekt des Verfahrens, haben wir hier das Verfahren vor diplomatischen und Konsularvertretungen im Ausland, vor Organen der Militärverwaltung und vor Schlichtungskommissionen. Der Repressionsfaktor entschliesst in Finanzstrafrechtlichen Verfahren, beim Streitfällen in verwaltungsstrafrechtlichen Vergehen und Disziplinarverfahren. Der individuelle Charakter der Entscheidung bringt die Unterscheidung der Sozialversicherungsstreitfällen, Steuerstreitfällen und allgemeinen Wehrpflichtstreitfällen. Die fundamentalen Grundnormen, wie z. B. Klagengrundsatz, in allen Typen des Verfahrens sind in Kraft. Autor wählt drei Arten des Verfahrens: 1) in Sozialversicherungs- und Rentenstreitfällen, 2) in allgemeinen Wehrpflichtstreitfällen und 3) in Steuerstreitfällen zur Illustration charakteristischen Merkmale der obererwähnten Typen.

Seiner Meinung nach, erhöht das Interesse der Staatsmacht und ihre Schutz „dienstlichen" Charakter des Verfahrens sogar in Versorgungsverhältnisse. Die Rechte und Pflichten der Parteien in je drei Typen sind nicht homogen. Die versäumte Pflicht der Dokumentierung des faktischen Zustandes kann entweder *nullitatem* oder Repression bewirken.

Die Automatisierung der Prozedur, Beweisführung und Dokumentation in immer breiteren in Polen sozialversicherungsberechtigten Bürgerkreisen verursacht besondere Rechtsvorschriften.

Die Verteidigungsaufgaben des Staates sind ganz anders geregelt. Hier sind allgemeine Grundsätze mit folgenden Massnahmen ergänzt: Einpersonenleitung, Disziplin und Zentralisierung verursachten den obligatorischen Charakter des Verfahrens. Es ist nötig aber eine starke Tendenz für „Sozialregelung" des Militardienstes und die genau geregelten Rechten aller Landesverteidigungsverpflichteten zu unterstreichen. In polnischer juristischer Literatur ist eine starke Tendenz diese beiden Formen des Verfahrens als besondere zu regeln.

Mehr zweifelhaft ist Besonderheit des Steuerverfahrens (Finanzverfahrens). Man findet keine besondere Differenzen in diesem Typ obwohl die Prozedur ist recht eine von den ältesten. In Gegensatz zu den zuvor bemerkten Verfahren besteht

keine begründete Notwendigkeit eine ständige besondere Verfahrensweise zu unterhalten. Wie es ist in zusammenfassenden Referaten gesagt, bestehen viele Arten der Dezision, auf denen wir die Bildung besonderer Verfahren begründen können. Zweifelhaft ist aber das Bedürfnis der Administrativisation und Sonderregelung aller Typen und Arten der Verwaltungstätigkeit, die mit Bürger und für Bürger organisiert ist. Auch die Grenzen zwischen den „allgemeinen" und sogenannten besonderen Verfahren sind flüssig und hängen nur von positiver Regelung ab, da jeder Art der Verwaltungstätigkeit besondere materielle Verordnungen und Verfahrensweg zugeordnet sind. Im Hinblick aber auf gemeinsame leitende Grundsätze, gemeinsames System der Rechtsmittel und der Tätigkeit im einheitlich organisierten System der polnischen Staatsverwaltung scheint die Schaffung besonderer Verfahren auf den Grundsätzen sachlicher Differenzen eine überholte Tendenz zu sein, und der Abgang in Richtung einer universellen Regelung kann zur Vertiefung der Rechtskenntnis und Vervollkommnung der Zweckmässigen Tätigkeit des Verwaltungsapparates beitragen.